

# ペルーにおける都市化と貧困問題

## リマ首都圏における現状とその改善策の一考察

福井千鶴

### Urbanization and Problems Related to Poverty in Peru

A Study of the Current Situation in the Lima Metropolitan Area  
and Measures Aiming at its Enhancement

Chizu FUKUI

In the Peruvian society, urbanization and problems related to the poverty resulting from the concentration of population in the Lima Metropolitan Area due to the migration of population from rural areas have become a matter of great concern.

When it comes to the enhancement of the conditions of poverty in the cities, Hernando de Soto Peru's representative economist, strongly insists on the fact that the legalization of the Informal Sector should be top priority. Soto's theory stresses that when it comes to the legalization process of the Informal Sector, the creation an extralegal rule is the only way. In addition, it asserts that the government should take measures with a view to improve the conditions of the poor by regarding it as a matter which goes hand-in-hand with the legalization of the Informal Sector.

The Peruvian society is faced with the following two issues; a) the creation of an extralegal rule for the legalization process of the Informal Sector existing in metropolitan and other poor areas, and b) the measures taken in order to enhance the condition of the poor.

(キーワード)

インフォーマル・セクター、フォーマル・セクター、自発的規範(法制外的規範)  
プエブロス・ホーベネス(不法占拠地)

Informal Sector, Formal Sector, Extralegal Rule, Pueblos Jovenes

## I はじめに

ペルー社会では、農村部からの人口移動によるリマ首都圏への人口集中に伴う都市化と貧困問題が重要な課題になっている。

ペルーでは、アンデス山岳地帯の耕作限界地域に極貧の農民が多く、ペルーの最も貧困な10%の人口のうち、59.8%はシエラと呼ばれる山岳地帯の農村部に集中している。1970年代に入ってから、農村部の貧困問題が深刻化し、農業失業者がリマ・カヤオ首都圏などの都市へ職を求めて移住した結果、都市部の移住者の人口が急激に増えた。しかし、都市部のフォーマル・セクター（Formal Sector）における工業やサービスなどの経済部門に移住者の労働力を吸収する力がなく、農村地域からの移住者は非合法生活を余儀なくされ、プエブロス・ホーベネス（Pueblos Jovenes）などの都市部スラム居住区の人口（貧困層住民）が増大した。特に、リマ首都圏には人口が集中し都市化が著しく進んだ。市の中心部は貧困層住民による立売り人などのインフォーマルな商活動をする人で溢れ、これらの人々がインフォーマル・セクター（Informal Sector）を形成し、都市部インフォーマル・セクターに参入する貧困層が肥大化した。この結果、ペルーは、都市部と農村部に貧困層を抱えるという深刻な状態になった。

都市の貧困を改善するためにはインフォーマル・セクターの合法化が必要であるとする理論は、ペルーの代表的なエコノミスト・エルナンド・デ・ソト（H.D.Soto）を中心に主張されてきた。ソトの理論はインフォーマル・セクターの合法化過程において成立する自発的規範に合法化への道を見出している。インフォーマル・セクターの合法化にはペルー政府も貧困問題の改善対策の一つとして取り組んでいる。

ペルーの貧困の改善問題を究明する場合、農村部および都市部の貧困問題の検討が必要となるが、著しい都市化の進展が都市部の貧困層およびインフォーマル・セクターの肥大化を招き、貧困対策が政府の重要政策課題の一つに取り上げられるようになったことから、本稿では、ペルー社会における貧困の背景と都市部における貧困層の生成、都市部のインフォーマル・セクターとインフォーマルセクターの合法化過程における自発的規範の成立およびペルーの貧困改善策を中心に、筆者の現地調査を踏まえ検討してみる。

## II ペルーの社会構造

### (1) 植民地支配による階級制度と貧困の発生構造

ペルー社会の貧困問題の検討には、1) インカ帝国時代から存在する先住民の社会構造および先住民の慣習、2) スペインに支配された植民地時代、3) スペインから独立した後の社会、の3つの異なる経過を負った先住民ならびにスペインの統治などによる社会構造変革と歴史的背景を考慮

しなければならない。

インカ帝国時代の社会構造は、インカの皇帝の下に、首長クラカの統率するアイユという複数の血縁共同体が形成される社会が構成されていた。1532年スペイン人支配が始まるとインカ王の土地はスペイン人に奪われ、スペイン支配の典型である階級支配的な上からの一方的な搾取構造と身分階級制度の社会が生まれた。

1821年ペルーは共和国としてスペインから独立し、1854年インディオの貢納と奴隷を廃止する法令が出され、カースト的な階級制度は廃止されたが、実質的には、この階級支配制度は定着し、法律の形骸化をもたらした。また、法制度はインディオ共同体の共有地の実態を無視し大地主への共有地の私有化を助けた。また、商業権の付与においても、スペイン支配時代の重商主義理念に基づいた「政府による商業権の許可制」を導入した。これによって少数の特権階級の支配構造を形成することになり、貧富の差の根源である所得格差を発生させる社会構造が生まれた。このような歴史的背景を基にして、ペルー社会ではごく一部の上流階級に富が集中し、極端な貧富の格差が生じたものといえる。

## (2) 周辺階級

世界各国における社会階層は通常、1) 上流階級、2) 中流階級、3) 下層階級の3階層に区別されている。しかし、ラテンアメリカ社会においては、さらに周辺階級という最下層が存在し四つの階層構造になっている。ペルー社会では、全住民の約50%が貧困ライン以下(1日1ドル以下)<sup>1)</sup>の生活を送っており、周辺階級を構成している。また、先住民のほとんどがこの階級に属している。

植民地支配時代の都市部は完全に白人社会であったが、1920年代に始まる農村部から都市部への人口移動が原因で、先住民社会であるアンデス山岳地帯農民のリマ市をはじめとする都市部への大量の流入により、ペルー都市部ではアンデス化が進んできた。この過程をフアン・グンター・ドエリング(Juan Gunther Doering)は「都市のるつぼ」<sup>2)</sup>と表現している。一方、トマス・マルは、「大衆氾濫の結果として生じた社会的・政治的危機に関して、大衆の氾濫、大衆の社会的上昇の結果、既成の政治体制がこれに対応できず、ここに社会と国家の間の断絶という危機が、まさに未曾有の独立以後の歴史の中で最大の危機の最中に発生したため、支配階級の統治能力が限界に達した」と論じ<sup>3)</sup>、この周辺階級がペルー社会に引き起こしている変化について問題視している。

## Ⅲ 人口移動による都市化と非合法住民の生成

### (1) 人口移動と周辺階級

農村部から都市部への人口移動の現象は、都市部では生活権の獲得機会に恵まれる、生活手段の確保の機会が豊富にある、ことが主な理由で多くの国で見られた。世界の3大耕作限界地<sup>4)</sup>の一つに属するといわれている、アンデス高地では、自然環境を含めて農業生産に対する環境が劣悪

な状況に置かれている。アンデス高地が国の広大な領土を占めるペルーでは、1920年頃より農村部から都市部への人口移動が始まり1999年の今日においても続いている。この主要因は、山岳農村部の劣悪な環境と生産性の低さ、小零細農業などの原因による低所得が貧困を生み、これら貧困層の都市部における経済生活手段の確保への期待により、貧困層農民が都市部へ移動する動機づけとなっている。このような人口移動を背景として、ペルーにおける周辺階級は、生成過程によって次の2つの属性に分けることができる。

- 1) 農村型：インカ帝国の流れをくむ先住民は、全住民の47%<sup>5)</sup>（約1,000万人）を占めている。この多くの住民は古くからアンデス山岳地帯に住み、劣悪な自然環境下で所得が少なく、また、植民地支配などの歴史的経緯の中で、ほとんどの先住民が長期にわたり被支配者層に置かれ、極貧の状態にあった。これらの先住民および高地山岳地帯の小零細農業従事者が、このような背景から第4階層の周辺階級に属することになった。
- 2) 都市型：農村部から都市部に移動した大多数の住民は、経済的な基盤や手段を持たないまま移住したことが原因で、非合法住民として定着し、第4階層の周辺階級に属することになった。都市部には移住者の受け入れに対して、社会的・経済的に合法的な枠組みに入れる態勢がなく、さらに、都市部のフォーマル・セクターに流入者の労働力を吸収する力が脆弱なためといえる。

## (2) 農村部から都市部への人口移動

ペルーにおける農村部から都市部への人口の流れは、農村部の人口が当初多くを占めていたが、1961年から1970年を境に都市部の人口割合が多くなり、農村部人口を越えたことがわかった。1940年から1997年の都市・農村人口の総人口に占める割合の推移は、時系列的に2つの時期に分けることができる。1) 1940年から1961年では都市部より農村部の方が人口構成比率（47.4%：52.6%）が上回っていた、2) 1961年から1972年の期間には都市部の人口構成比率が農村部の人口構成比率を上回り（59.5%：40.5%）逆転した。1972年以降も都市部の人口構成比率は増大を続け1993年には都市部の人口構成比率が70%（総人口約2,200万人に対し都市部約1,550万人）にも達し、都市部の人口集中が激しく、著しい都市化現象を引き起こしたことがわかる。（表3-1参照）

表3-1 ペルー都市・農村人口の推移

単位：千人

年号	1940	1961	1972	1981	1993	1997
総人口	6,208	9,907	13,538	17,005	22,048	24,371
都市人口	2,197	4,698	8,058	11,092	15,459	17,440
農村人口	4,011	5,209	5,480	5,913	6,590	6,931
都市対農村人口差	- 1,814	- 511	2,578	5,179	8,869	10,509
都市人口比率	35.4%	47.4%	59.5%	65.2%	70.1%	71.6%
農村人口比率	64.6%	52.6%	40.5%	34.8%	29.9%	28.4%

出所：“PERU 97 ANUARIO ESTADISTICO”, CUANTO S.A., 1997, p.206

さらに、都市部の年平均人口増加傾向をみると、1940年から1961年に比較し1961年から1972年に都市部の人口増加が156%で、構成比で92.5%を占め全期間を通じこの期間の人口が著しく増加したことがわかる。一方、1993年から1997年の期間における全人口の年平均増加は前期比98%の増加で、1972年から1993年の期間に比較し、再び都市部の人口増加が激しくなっている。(表3-2、図3-1参照)

表3-2 ペルー人口増加推移と農村人口・都市人口推移

単位：千人

期 間	1940-1961	1961-1972	1972-1981	1981-1993	1993-1997
全国年平均人口増加数	176.1	330.1	385.2	420.1	581.3
都市年平均人口増加数	119.1	305.5	337.1	363.9	495.3
農村年平均人口増加数	57.0	24.6	48.1	56.4	85.3
経過年数	21	11	9	12	4

1940-1961年基準対年平均人口増加

1940-1961基準全人口増加比率	100%	187%	219%	238%	330%
1940-1961基準都市部増加比率	100%	256%	283%	306%	416%
1940-1961基準農村部増加比率	100%	43%	84%	99%	416%

出所：表3-1に同じ

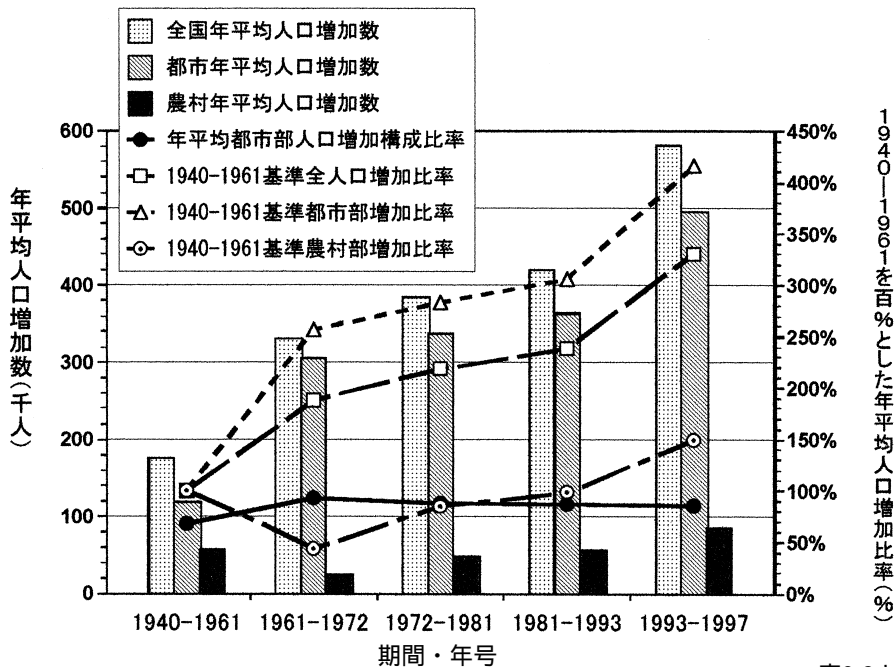


表3-2より作成

図3-1 年平均人口増加数・都市農村構成比

この移住現象を分類すると、1961年から1972年の都市部への移住を、第一次の農村部から都市部への移住ブーム、1993年から1997年を第二次の移住ブームの二期に別けることができる。1961年から1972年の第一次ブームでは著しい都市部への移住が、農村部の人口比を大きく落ち込ませる結果になった。1993年以降の第二次ブームは移住に加え都市部内における人口増加がみられる。これは

都市部の経済手段確保の可能性の増大と、都市部プエブロス・ホーベネス(Pueblos Jovenes)<sup>7)</sup>における自発的規範に基づく合法化の推進が大きな原因といえる。プエブロス・ホーベネスにおける土地所有登録証の発行、リマ市のポルボス・アスーレスプロジェクトにおけるショッピングセンターの建設と立売人の収容、タクシー運転手登録証の発行など非合法住民に対する生活の基盤の確立が保証されはじめたことにより、都市部の移住者に対する魅力が増したことで農村部から移住希望者が増え、都市における人口増加傾向が再び激しくなったと考えられる。この人口増加の拡大は、農村部からの継続的な移住者の流入と、保健衛生施設および医療技術の進展により乳幼児の死亡率が減少し、非合法住民を含めた人口が増加傾向に転じたことによるものといえる。また、第二次の人口増加ブームは第一次と異なり農村部の人口も増加している。これは、農村地域における農業技術の改革、農業振興などにより農村における住民定着率が増加したこと、アマゾン河の森林地帯における入植計画の推進によると推測される。また、農村部や森林地帯における貧困対策に基づいた地域開発プロジェクトの推進による経済活動が進展し始めたことにより、リマ首都圏を中心とする都市部から農村部への移住者も増え始めたことが原因の一つともいえる。

### (3) リマ首都圏への人口集中

ペルー24県1特別郡の県別の人口増加数は、1940年から1997年に掛け1735万人増加で内リマ県が622万人で35.8%、他県で一番多い県(ピウラ)が106万人で6.1%、リマ首都圏640万人・36.9%、1993年から1997年ではリマ県58万8千人で33.9%、他県最大(ラ・リベルタ)10万4千人で6%、リマ首都圏71万6千人で41.3%となっている。この結果を見ると、リマ県およびリマ首都圏の人口増加が圧倒的に多く、人口の大都市への一極集中化が著しく起こっていることがわかる。(表3-3、図3-2参照)

都市部への人口集中現象には、人口増加数のほか移住者の動向が重要な要素として関係する。県別の移住者の移動状況は、1981年、1993年ともにリマ・カヤオ県への人口流入が圧倒的に多く、全移動人口の約51%を占めていて、1981年のリマ・カヤオ県の移住者の割合は、地域人口に対して約26.1%を占めている。同様1993年では、26.9%と移住者の占める割合が0.8%増加しており、都市部への移住者の流入が引き続き増加傾向にあることがわかる<sup>8)</sup>。

ペルーにおける都市化と貧困問題

表3-3 ペルー年別地域別人口推移

単位：千人

	年別地域別人口推移						1940年基準		1993年基準	
	1940	1961	1972	1981	1993	1997	1940-1997		1993-1997	
	総数(人)	総数(人)	総数(人)	総数(人)	総数(人)	総数(人)	増加数	構成比	増加数	構成比
全 国	7,022	10,418	14,119	17,762	22,639	24,372	17,350	100.0%	1,733	100.0%
年人口増加率	1.7%	2.9%	2.8%	2.5%	1.7%	1.8%				
( 海岸地帯 )	7,022	4,423	6,803	9,130	11,866	12,882	10,656	61.4%	1,016	58.6%
リ マ	849	2,093	3,595	4,993	6,479	7,067	6,218	35.8%	588	33.9%
カ ヤ オ	84	219	332	454	648	718	634	3.7%	70	4.0%
イ カ	145	261	373	447	579	618	473	2.7%	39	2.0%
ラ・リベルタ	417	626	825	1,012	1,287	1,391	974	5.6%	104	6.0%
ランバイエケ	200	354	533	709	951	1,029	829	4.8%	78	4.5%
モケグア	36	53	78	103	130	140	104	0.6%	10	0.6%
ピウラ	431	692	888	1,156	1,409	1,487	1,056	6.1%	78	4.5%
タクナ	38	68	100	148	224	254	216	1.2%	30	1.7%
トゥンベス	26	57	79	108	159	179	153	0.9%	20	1.2%
( 山岳地帯 )	4,239	5,260	6,304	7,302	8,709	9,163	4,924	28.4%	454	26.2%
アンカシュ	469	609	761	862	984	1,035	566	3.3%	51	3.0%
アブリマク	280	304	321	343	396	413	133	0.8%	17	1.0%
アレキーバ	271	407	561	738	939	1,017	746	4.3%	78	4.5%
アヤクチョ	414	430	479	524	512	519	105	0.6%	7	0.4%
カハマルカ	555	770	940	1,063	1,298	1,360	805	4.6%	62	3.6%
クスコ	565	648	751	874	1,066	1,117	552	3.2%	51	3.0%
ワンカベリカ	266	316	347	362	400	418	152	0.9%	18	1.0%
ワヌコ	272	349	427	499	678	732	460	2.7%	54	3.1%
フニン	381	547	720	897	1,093	1,147	766	4.4%	54	3.1%
パスコ	120	153	184	230	239	245	125	0.7%	6	0.3%
プーノ	646	727	813	910	1,104	1,158	512	3.0%	54	3.1%
( 森林地帯 )	557	735	1,012	1,330	2,064	2,327	1,770	10.2%	263	15.2%
アマソナス	90	129	213	268	354	384	294	1.7%	30	1.7%
ロレト	294	321	410	516	736	819	525	3.0%	83	4.8%
マドレ・デ・ディオス	25	25	25	36	70	77	52	0.3%	7	0.4%
サン・マルティン	121	170	234	332	572	667	546	3.1%	95	5.5%
ウカヤリ	27	90	130	178	332	381	354	2.0%	49	2.8%
( リマ首都圏 )	662	1,902	3,418	4,836	6,343	7,059	6,397	39.6%	716	41.3%

出所：“Peru” 97 ANUARIO ESTADISTICO “S.A.”, 1997, pp.201-203

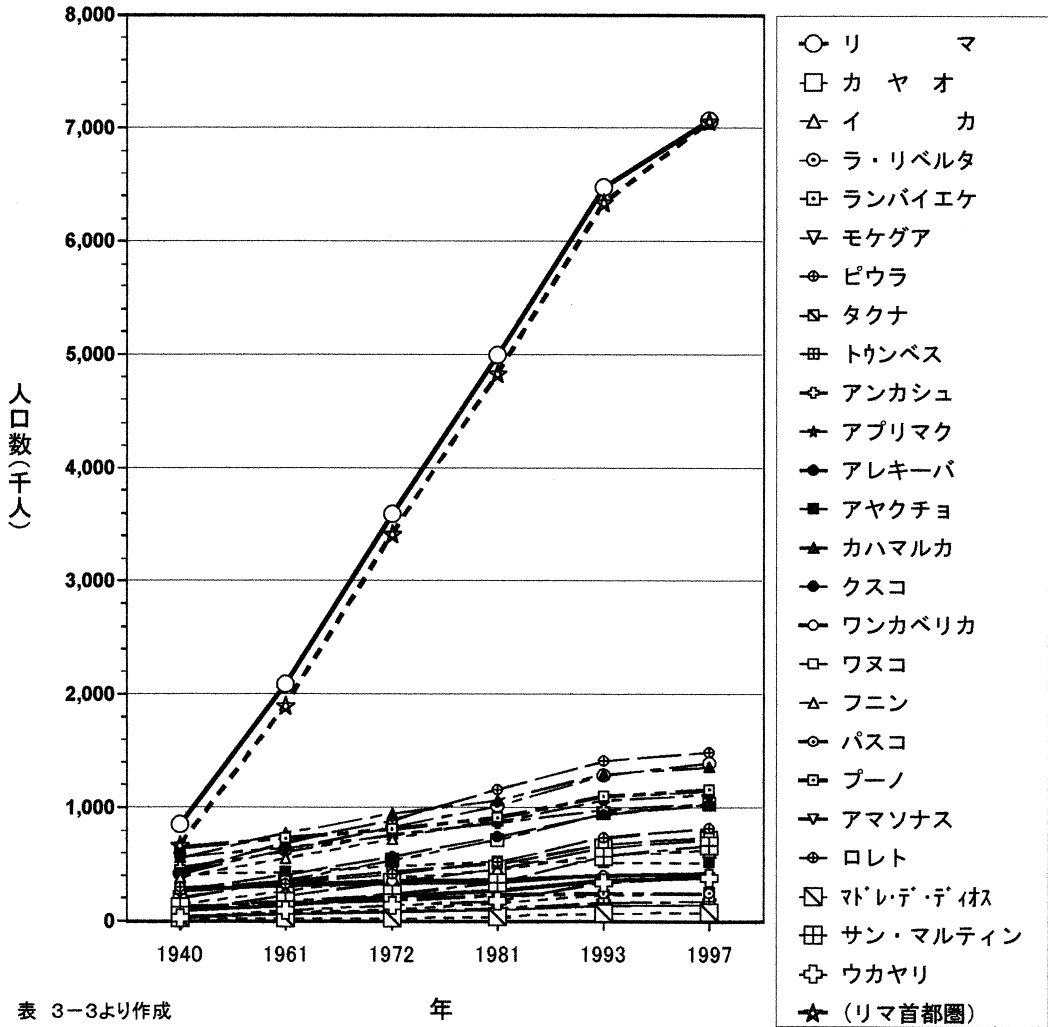


図3-2 県別年別人口推移

#### IV 都市部におけるインフォーマル・セクターの生成

##### (1) インフォーマル・セクターの形成

この大都市への人口の著しい集中は、非合法住民(貧困層)を都市部で生成する大きな原因となった。都市部には、移住者を収容するための、1) 住居、2) 職、3) 経済的支援体制、4) 社会的・経済的に合法的に取り扱う制度、などが整っておらず、しかも、都市部の住民は移住者の流入に反対の態度をとっていた。このため、都市部に移住した住民は、都市部の合法的な枠組みの中における、1) 住居の確保、2) 生計を立てるための経済的手段の確保、3) 法律の庇護の下での生活を確保することができず、必然的に非合法住民にならざるを得なかった。都市部への移住者は、非合法住民と周辺階級へ選択の余地のないまま組み入れられるにもかかわらず、都市部への移住は減ることな



く続いている。これは、都市部において、1) 経済確保の手段が多種多様で生計を確保する機会に遭遇する確率が高い、2) 農村部と都市部の賃金格差、が主要因で都市部における経済手段の確保と賃金の向上に期待し都市部への移住が途絶えることなく進展しているといえる。

都市部に移住した非法定着住民は、自らの生活を営むための経済活動として、参入が容易である立売人や極めて零細の家内工業、個人的なサービス業などの非合法活動、いわゆるインフォーマル・セクターに就くことになる。リマ首都圏中心部では、インフォーマルな商活動をする人で溢れ、貧困層が肥大化し、都市部のインフォーマル・セクターの人口を大幅に増大させた。この結果、農村部における多くの貧困層の存在と合わせ、ペルーは都市部と農村部に多大の貧困層を抱かえるという深刻な状態になった。

## (2) インフォーマル・セクターの特徴

インフォーマル・セクター<sup>9)</sup>の特徴は、1) 運営の規模が小さいこと、2) 法制度の枠外であることの2点である<sup>10)</sup>。インフォーマル・セクターのリマ市における1998年3月10日から同年3月31日の調査によると、リマ市の街頭には、大勢の立売人が雑貨や食糧など様々な小物を売り、路上では子供達や個人が道行く人や自動車を通る人に、手に持てる程度の飲み物や様々な小物、拭き掃除のサービスなど個人的にできる範囲のあらゆる商活動とサービス活動を行っている。また、非合法立売人を收容しているボルボス・アスレスといわれる市場では、2メートル四方の定型の店舗を並べ、下着、音楽カセット、食べ物、飲み物、古本、衣類、法制外(密輸)製品、靴など定型店舗内で販売できるありとあらゆる商品を販売している。また、街内では自転車屋と修理店、自動車の修理工場などの少々の技術を習得すればできるような、身近な事業を行っている人達もいる。一方、非合法住民の定着地域、即ちプエブロス・ホーベネスと呼ばれるところでは、住居地の不法占拠を行い、住宅を確保したり建設したりするために必要なレンガ、簡易住宅資材などの販売を行っている。何処の場所においても、日常生活に欠かせない野菜、果物、魚、肉など一般市場にあるあらゆる食品、衣類や雑貨品の販売活動が行われている。これらを営む単位は家族で行っているのがほとんどである。いずれも隣人と同じような商活動を行っている者が多く売り込みの競争が激しい。これらの経済活動はほとんどが法制外活動になっている。この経済活動の特徴は、1) 家族単位で活動、2) 小規模から零細規模、3) 自己の裁量の範囲で資金力を必要としない、4) 専門知識、専門技術を必要としない、5) 少々の体験と技術修得で参加でき、6) 参入が容易である、7) 多くのものが同じような活動を行っており競争が激しい、などのインフォーマル・セクター特有の特徴を持っていることがわかる。これらの特徴は、国際労働機関 (International Labour Organisation: ILO) の報告書で定義<sup>11)</sup>しているインフォーマル・セクターの諸点とほぼ合致している。

インフォーマル・セクターの領域で活動する小規模経営者は、法の枠外にあり、1) 税金を納めず、2) 零細規模であるが故に、国の経済活動、生産活動の枠組みにカウントされていない状況にあり、国民総生産 (GNP) や国内総生産 (GDP) のカウントの対象になっていないといえる。

## V ペルー社会貧困の現状

ペルー社会では、貧困改善問題が重要な課題になっている。ペルーにおける貧困層人口は、1989 - 1994年期間において所得貧困ライン以下の人口が49.4%と全人口の約半数を占める貧困層の多い国である。都市部と農村部の貧困層の占める割合は、ペルーの都市部で52%、農村部で72%を占めており農村部の貧困層の占める割合が極端に多い<sup>12)</sup>。特に、アンデス山岳地帯の耕作限界地域に極貧の農民が多く、ペルーの最も貧困な10%の人口のうち、59.8%は山岳地帯の農村部に集中している。所得格差の面では、1993年のペルー1人当たりのGNPIは1,490ドルと比較的高い水準にありながら、下位40%の低所得世帯層が所得全体に占める割合は14.1%と少なく、上位20%と下位20%の所得世帯層の所得比率は10.5倍と所得格差が大きく、他のラテンアメリカ諸国と同じ様な形態となっている。納税額の面から所得格差を分析すると、高額納税企業（約1万社）と中間納税企業（2万3千社）を合わせた約3万3千社（2%）の企業で納税額の95%を納税し、残り98%の企業で5%の税金を納めている極めて偏りのある納税者の構造となっており、収益構造に極

表5-1 ラテンアメリカおよびアジア諸国の所得分配と貧困層

地域	国名	1人当たり 実質GDP (PPPドル) 1993年	1人当たり GNP (USドル) 1993年	下位40% 低所得世帯 所得(%) (1981-93年)	上位20% 下位20% 所得比(倍) (1981-93年)	貧困層の人口 (1990年) %	
						都市	農村
ラ テ ン ア メ リ カ 諸 国	アルゼンチン	8,350	7,220	15.2	8.1	15%	20%
	ウルグアイ	6,550	3,830	21.9	4.5	10%	23%
	メキシコ	7,010	3,610	11.9	13.6	23%	43%
	ブラジル	5,500	2,930	7.0	32.1	38%	66%
	ベネズエラ	8,360	2,840	14.3	10.3	30%	42%
	パナマ	5,890	2,600	8.3	29.9	36%	52%
	コスタリカ	5,680	2,150	13.1	12.7	24%	30%
	ペルー	3,320	1,490	14.1	10.5	52%	72%
	コロンビア	5,790	1,400	11.2	15.5	40%	45%
	グアテマラ	3,400	1,100	7.9	30.0	60%	80%
	ボリビア	2,510	760	15.3	8.6		86%
ホンジュラス	2,100	600	8.7	23.5	74%	80%	
ア ジ ア	韓国	9,710	7,660	19.7	5.7	5%	4%
	マレーシア	8,360	3,140	12.9	11.7	8%	23%
ア ジ ア	タイ	6,350	2,110	15.5	8.3	7%	29%
	フィリピン	2,590	850	16.6	7.4	40%	54%
	インドネシア	3,270	740	20.8	4.9	20%	16%
諸 国	スリランカ	3,030	600	22.0	4.4	15%	36%
	中国	2,330	490	17.4	6.5		12%
	パキスタン	2,160	430	21.3	4.7	38%	49%
	インド	1,240	300	21.3	4.7	38%	49%
	バングラディシュ	1,290	220	22.9	4.1	56%	51%
	ネパール	1,000	190	22.0	4.3	19%	43%

出所：国本伊代・中川文雄『ラテンアメリカ研究への招待』新評論、1997年、115頁

出所：広野良吉監修『人間開発報告書1996・経済成長と人間開発』

国連開発計画・国際協力出版会、1996年、198-199頁

めて格差のある社会構造になっていることを示している<sup>13)</sup>。途上国で同じ様なGNP水準にあるアジア諸国12ヶ国では、下位40%の所得層の占める割合は13～23%で、ラテンアメリカ諸国に比較し所得シェアは高く、また、上位20%と下位20%の所得格差は4.1～11.7倍でラテンアメリカ諸国の格差より低く、アジア諸国に比べるとラテンアメリカ諸国の所得格差が大きいことがわかる(表5-1)。この原因は、ペルー及びラテンアメリカ諸国では上流階層に富が集中する社会構造になっているからである。

## Ⅵ 非合法から合法へ(非合法と合法化の考え)

### (1) 非合法から合法へのアプローチ

非合法住民の合法化やインフォーマル・セクターの合法化は、貧困改善の対策の一つとして、ペルー政府にとって重要な政策課題といえる。この合法化の問題を検討する際には、1) 不法占拠し非合法住民として都市部に定着した住民の生活権を確保するための合法化、2) インフォーマル・セクターの合法化による国の経済活動への組み入れに分け考える必要がある。1)の問題は、非合法住民の土地と住宅の確保と住環境の整備、2)の問題は、狭義の、生活手段の確保における合法化(個人レベルとしての合法化)と、広義の、国策として国の経済活動への組み入れを考慮した合法化(国策としての合法化)として検討しなければならない。

2)の問題について述べると以下ようになる。

の狭義の合法化については、非合法定着住民の生活の基盤を確保するための身近な課題で、毎日の生活手段の確保と直接結びつく切実な問題として考えられる。この課題では、非合法定着住民にとって不法占拠地の土地の所有権獲得が最重要課題といえ、また、生活手段の確保として、労働集約的な運搬手伝い、車の拭き掃除、軽運送などの個人サービスや路上での立売り、極めて零細な店舗(路上に台を置くような)販売などの商業活動の権利獲得が想定される。

の広義の合法化については、国の経済活動の中にどのように組み込むかの大きな課題を抱えながらの合法化となり、国の政策と関係付けて検討しなければならない問題といえる。ペルーのインフォーマル・セクター対策は、今日のペルー政府において、貧困対策の重要課題の一つとして、政策に取り上げられている。インフォーマル・セクターの合法化に当たっては、次ぎの3つの分類に分け考えることが必要といえる。(ⅰ)国策として政府の社会・経済政策の枠組みの中に組み入れられる合法化、例えば、税金の徴収、企業としての登録方法、国のマクロ経済との相関、経済指標へのカウントの方法、技術向上と産業基盤の向上のための支援、小規模の金融支援、経済基盤の確立支援、農業開発、社会保障、人材育成など、(ⅱ)政府の社会・経済政策の枠組みとして適合せず取組めない課題、例えば、密輸製品の販売、麻薬の販売、売春など全く非合法的な環境下の不完全就労者の問題など、(ⅲ)前記の(ⅰ)と(ⅱ)の明確な判断または国策レベルでの裁定ができない状況にある内容の課題、この課題は今後の推移を見極める必要がある。また、現行法の下では、合法化した段階

で、フォーマル・セクターと同等の負担を背負うことになり、インフォーマル・セクターに属していた小零細企業は経済活動ができなくなるケースも出てくる。例えば、雇用に関わる事業主の負担義務（ペルーにおける雇用者の住宅取得のための積立金の負担、社会保険の負担など）などである。

## (2) 個人レベルの合法化事例（土地所有権の付与）

都市に移住し非合法定着した住民は、生活の安定化のために土地の所有権獲得、商活動の権利獲得などの合法化(フォーマル化)の努力を長い歴史の過程を経ながら続けてきた。この長い歴史の葛藤の中で続けられた権利獲得の努力は、合法化の上に立脚した権利の確保にあり、一般的には自己所有を主張できる名義財産を手に入れることへの努力といえる。権利を持たない住民にとっては自己財産の確保をもたらす土地権利の取得が最優先の課題であった。この権利獲得に対し個人的、あるいは組織的に団結し権利取得のための闘争を政府や地方自治体との間で行ってきた。非合法定着住民が、この行動を起こす根底には、自己所有の名義財産を手に入れることにより、自己資産として「売買」「賃貸借」の対象とすることができるようになり、自己の経済活動を強力なものにできると考えるからである。

非合法から合法化における所有権について、エルナンド・デ・ソトは、1)「市場で所有権を売買するためには正規のものでなくてはならない」、2)「所有者が持っているのは「買う」「売る」「借りる」というその財についているある種の権利」としている。また合法化の効果として「プエブロス・ホーベネスの住民は、その土地が法的に自分たちの所有になるという保障を手にするにより他人の所有権もさらに尊重することになる」<sup>14)</sup>としている。

ペルーにおける権利獲得の長い努力と歴史を経た結果、後に詳述する「土地の不法居住承認委員会（La Comisión para la Formarización de la Propiedad Informal: COFOPRI）」が創設され、実際にプエブロス・ホーベネスに居住する住民に土地の所有を恒久的に保証する土地登録証の発行が実施された<sup>15)</sup>。

## Ⅶ ペルー社会貧困改善への自助努力と自発的規範の成立

### (1) 自助努力と自発的規範の成立

都市部に移住し非合法住民となった大量の流入者は、やがて住居の確保や生活手段の確保に向け、当初は個人的な努力に頼っていたが、隣組のような自助組織を編成し組織化するようになり、やがて政府への圧力団体となった。都市部に増大し、氾濫した非合法住民は都市機能を著しく低下させ政府としても放置することができなくなり、政府や地方自治体による不法占拠地の所有権登録証の発行、タクシー業の登録証の発行、不法占拠地内に立売人を収容するための市場建設など、非合法の範疇にあるものに認可を与えたり公認するような方向へと変化し、非合法の領域ではあるが合法

的な領域と同様に扱う超法規的な取扱をすることが行われた。この領域は、エルナンド・デ・ソト (H.D.Soto) が提唱する非合法から合法化への過程で発生する非合法と合法のあいまいゾーン(自発的規範の領域)<sup>16)</sup>の概念で定義付けられている(図7-1参照)。また、ソトなどにより、都市の貧困を改善するためにはインフォーマル・セクターの合法化が必要であると提唱されてきた。

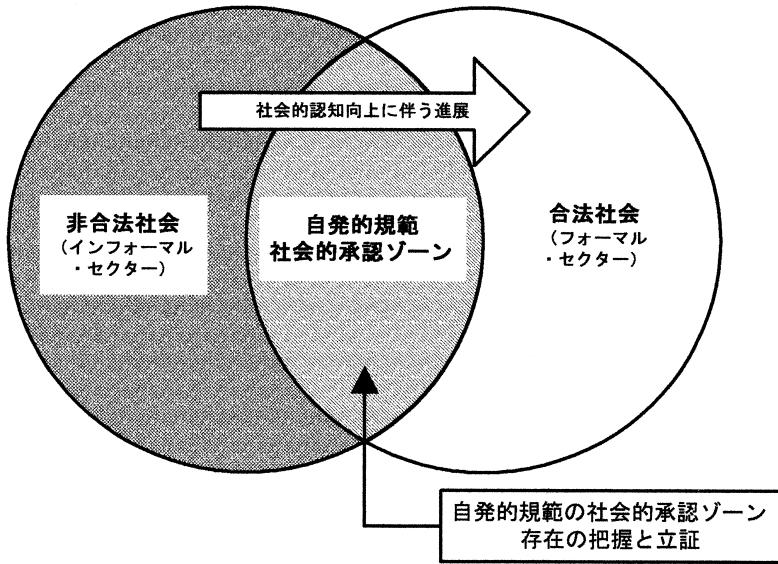


図7-1 ペルー社会における非合法社会 の形成・発展 (H. D. Sotoの提唱)

#### 自発的規範成立の事例

ペルー政府による非合法住民の対処事例の中から、ここで提唱されている自発的規範領域の存在を検証することができる。代表的な事例として、COFOPRIによる不法占拠住居地の土地登録証の発行がある。農村部から都市部への人口移住が始まって以来、不法占拠住民の所有権獲得運動の長い歴史と変遷<sup>17)</sup>を経ながら1990年代のフジモリ政権に入り、法令803号の公布でCOFOPRIが創設され、この委員会により不法占拠地に居住する住民に土地の所有を恒久的に保証する土地登録証の発行が実施されるようになった。これはリマ市で不法占拠された非合法住民の居住地、プエブロス・ホーベネスに居住する住民に土地の所有を恒久的に保証する土地登録証の発行である。現地調査で得た資料から土地登録証発行実績を表7-1、7-2に示す<sup>18)</sup>。この土地登録証の発行は、リマ市や政府の土地であった不法占拠地を、超法規的に不法占拠者に土地所有権を与えようとするもので、自発的規範の領域内での処理といえ、ソトの理論にある「非合法から合法化への過程で発生するあいまいゾーン(自発的規範の領域)」の存在を実際に立証できる事例といえる。

表7-1 1998年1月COFOPRI非合法定着地の所有権登録証の発行状況

地 区 名	登録済	調査中	その他	計
ラ・ピクトリア	12	135	7	154
ブエンテ・ピエドラ	25	0	2	27
サンファン・デ・ルリガンチョ	187	121	25	333
サンファン・デ・ミラフローレス	715	2,500	207	3,422
ビジャ・デ・サルパドール	710	19	41	770
ビジャ・マリア・デル・トリウンフォ	1,290	2,289	195	3,774
合 計	2,939	5,064	477	8,480

出所：“ Informe Estadístico Enero 1998 ”, COFOPRI GERENCIA DE CAMPO, 1998

表7-2 COFOPRIによる土地所有登録証発行状況

地 区 名	1996年	1997年	合 計
	7 12月	1 4月	
コノ・ノルテ	16,969	7,928	24,897
コノ・スル	13,617	15,604	29,221
コノ・エステ	5,294	7,951	13,245
合 計	35,880	31,483	67,363

出所：PERU '97 ANUARIO ESTADISTICO, 1997, CUANT S.A., pp378-379

### 貧困層・インフォーマル・セクターの改善

1990年フジモリ政権になってからの経済成長の回復、経済の安定化、国内投資の活性化、緊急社会補償計画の実施などにより、社会全体が活性化したことで、貧困層の改善が若干図られた。しかし、依然として貧困層の比率は高い。貧困層の人口分布を地域格差の経年変化で比較してみると、貧困層の多い山岳地帯・農村部で1991年72.7%、1994年68.3%と4.3%の改善が見られる。その他の地域においてもリマ市10%、海岸都市部6%、山岳都市部11.6%の改善が見られる。また、1人当たりの年間支出額を見ても500～740ドル増え、経済的に貧困改善の方向へ変化していることがわかる。<sup>19)</sup>(表7-3参照)

表7-3 貧困地域格差

	リマ市		海岸地帯 都市部		山岳地帯 都市部		山岳地帯 農村部		全 国	
	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
1人当り年間支出額(ドル)	2,197	2,739	1,621	2,301	1,563	2,297	900	1,207	1,699	2,190
貧困層(%)	47.6%	37.6%	54.9%	48.9%	53.2%	41.6%	72.7%	68.3%	55.3%	49.6%
平均家族数	5.0	4.9	5.3	5.2	5.0	5.2	4.7	5.2	5.0	5.1

出所：増井彰久「ペルーフジモリ政権の経済安定化政策と今後の課題」日本輸入銀行・海外投資研究所報 97,p44

### インフォーマル・セクターのフォーマル化

INEI（ペルー国立統計院）は、零細企業の大半は会計処理をせず、約3/4は企業登録を行っていないインフォーマル・セクターに属するものと推定している<sup>20</sup>）。フジモリ新政府の重要政策課題の一つに、貧困対策がありインフォーマル・セクターのフォーマル化に取り組むことがあげられているが、1) 企業登録手続きの簡素化の方法、2) フォーマル・セクターとの比較において同一視、同等扱いにおける各種の負担の是非、例えば、税金、社会保険料、FONAVI(従業員住宅建設基金積立金)等の負担に耐えられるかどうかの問題、3) 技術面と生産性、教育・人材育成の方法など多くの問題が山積する。これらの諸問題については、長期的に取り組む必要があり、今後の政策の実施が期待されるところである。

## VIII おわりに

開発途上国の貧困問題は、世界銀行はじめ国連開発計画（UNDP）など多くの国際機関で取り上げられている。途上国の貧困改善の議論は、1970年代より時代の変遷を経ながら今日に至っており、当初は経済成長を基にした所得改善が貧困改善をもたらすとするものから、1990年代に入り、人間の資質を向上することから貧困改善をもたらすとする「人間改善論」を中心とする議論に移っている。

ペルー社会の貧困層の発生は、1) 植民地支配を起源とする階級支配制度に根付く、上流階級へ富が集中する社会構造による大きな所得格差から発生、2) アンデス山岳地帯の耕作限界地に住む極めて所得が低い農民（インカ帝国時代からの多くの先住民が含まれている）、3) リマ首都圏への一極集中型の都市化と農村部から都市部へ移住した非合法住民の定着と、その肥大化による貧困層の増大によるものといえる。

本稿では、1) 農村部から都市部への人口移動に基づく都市化と都市部非合法住民の生成と肥大化、2) 非合法住民の権利獲得の自助活動から派生した、エルナンド・デ・ソト論のインフォーマルからフォーマル化の過程で生じる「自発的規範の成立領域」を明らかにすることができたといえる。また、このソト論の「自発的規範の領域」を、非合法住民に対する土地登録証の発行を現地調査で確認することができ、この領域が存在することを検証できた。

1996年にCOFOPRIが創設され、非合法定着地の住民に対して、土地所有権の登録証を交付することが開始された。この土地登録証の発行は、完全な合法化とはいえず、「自発的規範」の領域つまり非合法と合法の両者が存在するあいまいゾーンに成立しているものといえる。しかし、あいまいゾーンに成立するものとはいえ、現実的には、社会的承認を得たことにより非合法地の所有権が恒久的に保証されたことになり、プエブロス・ホーベネスに住む貧困者の生活を安定させ、さらに、ローンの獲得や保証の手段が与えられるなど、商業活動や零細企業の設立に必要な多くの経済的支援に結び付き、貧困層の生活権の確保に向かって前進したといえる。

こうした一連の動きは個人の所得レベル向上に貢献し、貧困層の改善に大きな効果をもたらす可能性を秘めているものと考えられる。

もちろん、農業失業者の都市部への移住によるスラム人口の増大は農村部の貧困問題が原因となっていることから、都市部への人口流入を食い止めるために、フジモリ政権の貧困対策の一つとして進められている地域振興を含めた農村部の貧困対策が必要であろうし、インフォーマル・セクターの改善や合法化が、マクロ経済にとってマイナスに働くという見解もあるので、合法化の結果を見極めなくてはならない。

しかしインフォーマル・セクターの合法化の動向を見る限り、インフォーマル・セクターの合法化は貧困問題の改善策として有効な手段のひとつであるといえる。これからのペルーの貧困改善問題は、1990年代から国際機関で提唱されている人間の資質の向上を狙いとした「人間開発」論に基づいた、ペルー政府の政策動向を踏まえ、更に分析を続け検討を加える必要があると考えている。

(ふくい ちず・高崎経済大学経済学部非常勤講師)

註

- 1) 国際的な比較における貧困の尺度として所得を基準に測ることが取り入れられており、「OECD 開発援助委員会 (DAC) 報告は、「極端な貧困」の基準として世界銀行による1人当たり370ドルの年間所得(ほぼ1日1ドル)を設定している。絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困』アジア研究所、1998年、3頁
- 2) Juan Gunther Doering, “Expansión Problemas Urbanos de la Ciudad de Lima”, JCAS Symposium Series 2, 1997, p.69. ペルーリマ市を世界遺産に登録するための組織「PATRONATO DE LIMA」の創設者
- 3) トマス・マルの論は、小倉英敬『現代ペルーにおけるナショナル・アイデンティティ問題「チョロ」問題の検証』イペロアメリカ研究X 巻第1号、上智大学イペロアメリカ研究所、1996年度前期 55頁
- 4) 広野良吉監修『人間開発報告書1997』国連開発計画・人間開発報告書1997国際協力出版、1997年、82頁
- 5) 外務省中南米局監修『中南米諸国便覧・1998年版』、社団法人ラテン・アメリカ協会、1998年、108頁
- 7) ペルーでは1970年代より顕著に見られるようになった都市への人口集中は特にリマ首都圏に激しく、都市郊外に非合法住宅地域の形成をもたらした。この非合法住宅地をバリオ・マルヒナル、バリアーダ、プエブロス・ホーベネス、アセンタミエント・ウマーノと呼んでいる。
- 8) “PERU '97 ANUARIO ESTADISTICO” CUANTO S.A.,1997,pp.201 203
- 9) インフォーマル・セクターという表現は「1972年ILOによるケニアにおける労働政策についての調査団の報告書で初めて使われた。」(本田恵理、前掲書、62頁)
- 10) 幡谷則子によるとインフォーマル・セクターとは「都市の多種多様な組織化されていない経済活動およびそれによって不安定な収入を得ている就業層」を表し、フォーマル・セクターに対置する概念」と定義づけしている。(小池洋一・西島章次編、前掲書、106 - 107頁)
- 11) ILOの調査報告書ではインフォーマル・セクターを次の7項目で定義している。1) 参入が容易であること、2) 土着の資源に依存していること、3) 運営単位が家族であること、4) 規模が小さいこと、5) 労働集約的で既存の技術を応用した技術を用いていること、6) 正規の教育制度の枠外で技術習得がなされていること、7) 公的規制の枠外にあり、かつ競争のある市場であること。



しかし報告書は全てのインフォーマル・セクターが上記の1)から7)に全てあてはまるとも限らないし、その程度にも差があるとしている。(本田恵理、同上書、62 - 63頁)

- 12) 広野良吉監修『人間開発報告書1998・消費パターンと人間開発』国連開発計画・国際協力出版会、1998年、182-183頁。同『人間開発報告書1996・経済成長と人間開発』1996年、176-177頁
- 13) COMUNICANDONOS MARZO-ABRIL 1997,P.8
- 14) “ La Revista Latinoamericana ” , 1 al 15 Enero de 1994, Volumen 82-1
- 15) 1997年3月26日リマ市、アセントアミエント・ウマーノ・コノ・ノルテ地区のサンファン・デルリガンチョの住民に土地登録証を手交するCOFOPRIの職員に同行し、手交場面に立ち合い実際に発行されることの確認とCOFOPRIによる非合法住民の土地所有権の確保を保証する土地登録証発行作業が進んでいることを確認した。
- 16) 自発的規範「Normatividad extralegal」。エルナンド・デ・ソトが提唱する概念で次のように定義している。非合法的起源を持つ慣習性と非合法住民に有効である公式の法律が持つある種の規範によって構成され、非合法住民定着地における法律の欠如と不備を補完し非合法住民社会を規律する。
- 17) 土地取得合法化に至るまでの自助運動と変遷  
1930年初頭のリマック川の氾濫で被害を受けた不法占拠住民をリマ市がサン・クリストバル山の近くに一時的に移転させた。この時、不法侵害住民の連帯意識が生まれ、住民自助運動の始まりとなった。政府が初めて不法占拠地(プエブロス・ホーベネス)の所有を認めた法律は1961年2月法律13517号で、所有権の譲渡が認められない差別的な法律であった。1968年から1975年の軍事革命政権時代に非合法住民の組織化(隣組組織の導入)が行われ、非合法住民の権利拡大が進んだ。1971年パンプローナの不法土地侵害が始まり、軍と民間で紛争が起りビジャ・サルバドルへの移住を認めさせた。軍はプエブロス・ホーベネスを支配するため「全国社会動員促進庁(SINAMOS)」を創設し、所有権の引渡しを行ったが、低調に終わった。1984年7月15日7千家族がワンカインを不法占拠し成功した。1985年1月12日法律24071号が公布され、1988年プエブロス・ホーベネスで不動産登録の試みが始まった。この制度は、アラン・ガルシア大統領からフジモリ大統領に引き継がれ、1996年の法令803号の公布によりCOFOPRIが創設され、政府公認の機関から不法占拠住居地の土地所有権を得ることが可能となった。
- 18) 1997年3月26日リマ市、アセントアミエント・ウマーノ・コノ・ノルテ地区の現地調査で得た土地登録証手交時のデータ。
- 19) 増井彰久『ペルー・フジモリ政権の経済安定化政策と今後の課題』日本輸出入銀行・海外投資研究所、1997年5月、4頁
- 20) 絵所秀紀・山崎幸治『開発と貧困』アジア経済研究所、1998年、46頁